

Chambre des Représentants

SESSION 1958-1959.

11 JUNI 1959.

PROPOSITION DE LOI

portant création d'un droit d'indemnisation
du chef du préjudice causé par les mesures
d'urbanisme.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi trouve sa source, d'une part, dans le fait que l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 prévoit en son article 17 *in fine* que les prescriptions des plans généraux d'aménagement « ne donnent lieu à aucune indemnité » et, d'autre part, dans le malaise que causa finalement cette situation, malaise qui s'est concrétisé dans la jurisprudence la plus récente de la Cour de Cassation interprétant de la manière la plus restrictive les textes de base de l'urbanisme. *Odiosa sunt restringenda*.

On aurait pu croire que le projet de loi organique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (Document n° 124 — Sénat — Session 1958-1959) aurait porté remède à cette situation. On aurait d'autant plus cru le penser qu'un mouvement de doctrine a souligné, avec abondance et talent, l'incohérence du régime des servitudes d'utilité publique, plus particulièrement des servitudes urbanistiques. On a souligné en de nombreuses pages, exemptes de passion, le peu de protection du citoyen devant les pouvoirs de l'urbanisme.

Le projet n° 124 nous paraît malheureusement radicalement insuffisant.

Cette constatation dicte notre position et notre démarche.

Nous justifierons en effet la présente proposition par une analyse préalable du régime proposé par le projet de loi n° 124, étant donné que ce projet n'est pas sujet à amendement de notre part dans l'état de la procédure parlementaire (I); nous analyserons ensuite succinctement les principaux résultats auxquels la doctrine est parvenue en matière de dédommagement des préjudices causés par les servitudes urbanistiques (II); et nous esquisserons ensuite une justification d'un droit administratif à indemnité fondé sur le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques (III). Nous en déduisons la création

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1958-1959.

11 JUNI 1959.

WETSVOORSTEL

tot invoering van een recht op vergoeding wegens
schade die door urbanisatiemaatregelen wordt
veroorzaakt.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De aanleiding tot dit voorstel van wet is enerzijds het feit dat bij artikel 17, *in fine*, van de besluitwet van 2 december 1946 wordt bepaald dat de voorschriften van de algemene plannen van aanleg « generlei aanleiding geven tot vergoeding », anderzijds de malaise die daar uiteindelijk uit volgde en die een concrete vorm heeft gekregen in de jongste rechtspraak van het Hof van Cassatie, waarbij de basisteksten inzake stedenbouw uiterst restrictief worden geïnterpreteerd. *Odiosa sunt restringenda*.

Men had kunnen denken dat het wetsontwerp tot organisatie van de stedenbouw en van de ruimtelijke ordening (St. n° 124 — Senaat — zitting 1958-1959) in die toestand verbetering zou hebben gebracht. Des te meer redenen waren er om dit aan te nemen, daar de rechtsleer de laatste tijd heeft gewezen op de onsamenvangende regelen inzake erfdienstbaarheden ten algemenen nutte, meer bepaald inzake erfdienstbaarheden op het stuk van stedenbouw. Op nuchtere toon wordt uitvoerig aangetoond dat de burger maar weinig bescherming geniet tegenover de bevoegdheden van de stedenbouwdiensten.

Naar onze mening schenkt het ontwerp n° 124 in het geheel geen voldoening.

Deze bevinding bepaalde ons standpunt en deed ons tot ons initiatief besluiten.

Ter verantwoording van het onderhavige voorstel zullen wij vooraf een onderzoek wijden aan de bij het wetsontwerp n° 124 voorgestelde regeling, omdat dit ontwerp, volgens de stand van de parlementaire procedure, niet vatbaar is voor amendementen onzerzijds (I); vervolgens zullen wij bondig de voornaamste resultaten onderzoeken, waartoe de rechtsleer is gekomen in verband met de vergoeding van de schade, toegebracht door de stedenbouwerfdienstbaarheden (II); daarna verantwoorden wij een administratief recht op vergoeding, dat gegrond is op het principe van de gelijkheid der burgers ten aanzien van de openbare

d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat statuant au plein contentieux (IV).

I. — Analyse critique du régime proposé par le projet de loi n° 124.

L'exposé des motifs du projet indiquant le lien de celui-ci avec les travaux de la Commission mixte, énonce certains principes directeurs communs au rapport de cette Commission et au texte du projet. Parmi ces principes se trouve un 5^{me} principe, auquel on ne peut refuser le caractère de netteté : « Les servitudes légales d'utilité publique ne donnent pas lieu à indemnité ». Le principe est justifié par diverses considérations que l'on trouvera au texte du document (pp. 21 et suivantes).

Notons cependant que la Commission a relevé que dans certains cas le législateur a prévu des indemnités et même indiqué que les servitudes d'urbanisme ont une ampleur telle qu'elles « n'ont pu être soupçonnées par les rédacteurs du Code Civil ».

La Commission, ayant fait ces constatations, poursuit en émettant le vœu que l'administration de l'urbanisme évite autant que possible de causer un préjudice exceptionnel aux particuliers. Elle reconnaît cependant que l'on ne pourra toujours y réussir : elle en conclut qu'il faut chercher un moyen de concilier les deux principes, « celui de non-indemnisation du chef des servitudes urbanistiques et celui de la protection de la propriété privée contre les dommages exceptionnels » (p. 22).

C'est sur ces considérations et ces conclusions que s'appuie le projet de loi pour estimer équitable de prévoir un régime d'indemnisation du dommage exceptionnel. C'est l'objet de l'article 3 du projet.

L'article 3 est ainsi conçu : « Les restrictions au droit de propriété résultant de la présente loi sont susceptibles de donner lieu à indemnité en application de l'article 7 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat ».

Voyons maintenant la justification particulière de l'article 3 du projet.

Cette justification se ramène à la citation d'un extrait d'avis du Conseil d'Etat, à un extrait d'une étude de M. Hoeffler sur : « L'aménagement du territoire et le droit de propriété » (*Journal des Tribunaux* — 1959 — pp. 217-224) et enfin l'indication des espèces de restrictions à l'exercice du droit de propriété résultant de la loi projetée.

La justification paraît ainsi un peu courte, tant en fait qu'en droit : est-elle suffisante ?

En fait cette justification est insuffisante : si l'exposé des motifs relève, à juste titre, qu'il y a des cas dans lesquels les propriétaires tirent un avantage de l'aménagement du territoire, il ne relève aucun des cas, et il en existe malheureusement de fort fâcheux, où le propriétaire subit un préjudice tout aussi sérieux qu'exceptionnel.

En droit la justification est certainement insuffisante, si l'on constate qu'elle ne retient de l'étude de M. Hoeffler que les seules considérations relatives aux relations de voisinage. Sans doute le distingué magistrat développe-t-il avec beaucoup de finesse les difficultés de la théorie de la réparation des troubles de voisinage dans un chapitre qui entend mettre en relief « le rôle des plans d'aménagement dans le perfectionnement du statut de la propriété

lasten (III); en als conclusie stellen wij de invoering voor van een beroep bij de afdeling geschillen van de Raad van State (IV).

I. — Kritische ontleding van de door het wetsontwerp n° 124 voorgestelde regeling.

De Memorie van Toelichting van het ontwerp waarin wordt aangetoond welk verband er bestaat tussen het ontwerp en de werkzaamheden van de Gemengde Commissie, bevat enkele leidende principes die gemeen zijn aan het verslag van deze Commissie en aan de tekst van het ontwerp. Onder deze beginselen vindt men een vijfde principe, dat zich kenmerkt door zijn duidelijkheid en dat luidt als volgt : « De wettelijke erfdienstbaarheden van algemeen nut geven geen aanleiding tot schadevergoeding ». Het principe wordt verantwoord door verscheidene overwegingen die in het stuk te vinden zijn (blz. 21 en volgende).

Laten we evenwel opmerken, dat de Commissie de aandacht erop gevestigd heeft dat in zekere gevallen de wetgever in vergoeding voorzien heeft en dat ze zelfs verklaard heeft dat de erfdienstbaarheden soms zo zwaar zijn, dat ze « door de auteurs van het Burgerlijk Wetboek niet konden voorzien worden ».

Na deze vaststellingen, spreekt de Commissie de wens uit, dat het Bestuur van de stedenbouw zoveel mogelijk er zorg voor draagt dat aan de particulieren geen buitengewoon nadeel berokkend wordt. Ze erkent nochtans dat zulks niet altijd mogelijk is, en komt dan ook tot het besluit dat naar een middel moet worden uitgezien om beide beginselen, « dat van de niet-vergoeding wegens stedenbouwkundige erfdienstbaarheden en dat van de beveiliging van het privaat bezit tegen buitengewone schade », te verzoenen (blz. 22).

Het wetsontwerp steunt op deze overwegingen en conclusies om de billijkheid aan te tonen van een vergoedingsregeling voor buitengewone schade. Dit is het doel van het artikel 3 van het ontwerp.

Artikel 3 luidt als volgt : « Eigendomsbeperkingen die het gevolg zijn van deze wet, kunnen aanleiding geven tot vergoeding bij toepassing van artikel 7 der wet van 23 december 1946 houdende inrichting van een Raad van State ».

Laten we nu de afzonderlijke verantwoording van artikel 3 van het ontwerp nagaan.

Deze verantwoording bestaat uit een citaat uit het advies van de Raad van State, een uittreksel uit een studie van de heer Hoeffler over : « L'aménagement du territoire et le droit de propriété » (*Journal des Tribunaux*, 1959, blz. 217-224), en de opgave van de soorten beperkingen die op de uitoefening van het eigendomsrecht worden gesteld door de ontworpen wet.

Deze verantwoording lijkt dan ook eerder dunnetjes te zijn, zowel in feite als in rechte : kan hiermee worden volstaan ?

In feite is de verantwoording ontoereikend : want al wordt in de Memorie van Toelichting terecht betoogd dat de eigenaars in sommige gevallen voordeel halen uit de ruimtelijke ordening, er geen enkel voorbeeld wordt aangehaald — en er zijn er jammer genoeg zeer bedenkelijke — van gevallen waarin de eigenaar een even ernstig als uitzonderlijk nadeel ondervindt.

In rechte is de verantwoording beslist ontoereikend, wanneer men nagaat dat uit de studie van de heer Hoeffler alleen die beschouwingen worden aangehaald, welke betrekking hebben op de verhoudingen onder burens. Wel weidt deze vooraanstaande magistraat met veel scherpzinnigheid uit over de bezwaren van de theorie inzake het uit de weg ruimen van alles wat hinder toebrengt aan de burens, zulks in een hoofdstuk waarin hij wijst op « de rol

immobilière ». Mais l'auteur cité ne s'est pas borné à relever ces considérations d'ordre théorique. Il s'est également attaché, par des analyses auxquelles l'exposé des motifs a le tort de ne faire la moindre allusion, à rencontrer directement le problème qui est ici concerné. Un chapitre entier de cette excellente étude est en effet consacré à : « Le préjudice que causent les limitations au droit de propriété et son indemnisation ». C'est ici que le problème était abordé, *de lege ferenda*. Notre examen ayant un but précis, limitons-nous à souligner que pour ce problème clairement posé par lui « le principe de l'égalité des charges publiques souligné par le Conseil d'Etat, fournit l'amorce d'une solution » (p. 223) tout en indiquant quelques exemples de cas concrets.

Cette étude fort remarquable peut cependant encore nous retenir un instant : nous y trouvons une analyse des avis du Conseil d'Etat, qui tous furent négatifs pour le particulier lésé. Cette analyse mène d'ailleurs l'auteur, et nous sommes ici véritablement au centre de la critique du projet 124, du point de vue qui est le nôtre, à apprécier l'intérêt de la compétence d'avis du Conseil d'Etat. Il écrit en effet : « l'efficacité du remède est, en revanche, limitée par la faible étendue de la compétence dévolue au Conseil d'Etat » (p. 223).

Nous croyons donc pouvoir écrire que la justification de l'article 3 du projet n° 124 est insuffisante dans la mesure où cet article se borne à reprendre la compétence d'un avis. Ce texte n'était au surplus pas nécessaire. Bien plus a-t-il été relevé dans les observations du Haut Collège, statuant en section de législation, que l'article 3 pourrait entraîner une restriction de la compétence que possède le Conseil d'Etat, en vertu de sa loi institutionnelle.

Si l'article 3 est insuffisant il convient de se demander si un autre régime, constitutif de protection du citoyen lésé, est le fruit d'une imagination excessive, ou si, au contraire, il ne rencontrerait un certain appui dans la doctrine présente.

II. — La doctrine présente en matière de servitudes urbanistiques.

Rappelons tout d'abord que notre proposition vise uniquement les servitudes résultant de la législation en matière d'urbanisme et non tout le régime des servitudes d'utilité publique. Les matières sont cependant liées et, si l'on faisait un pas en avant dans notre domaine, une solution d'ensemble serait plus facilement réalisable.

Dès 1957 M. le Professeur De Visscher étudiait à grands traits « Le régime administratif de la propriété privée » (Revue de l'Administration 1957, p. 173).

Il indiquait d'une part que « l'idée de base selon laquelle, à la différence de l'expropriation qui supprime un élément du patrimoine, la servitude ne fait que causer une gêne, n'est plus entièrement défendable » et d'autre part émettait l'avis « qu'il y aurait, à mon sens, grand intérêt à réexaminer la question de l'indemnité dans son ensemble, de manière à éviter que subsistent les inégalités actuelles de traitement imposées aux propriétaires frappés de servitudes de même nature » (p. 178).

En 1957 également, M. le Conseiller d'Etat Vauthier consacra une étude au problème de l'« Indisponibilité des biens et servitudes en matière d'urbanisme » (Revue de

van de orderingsplannen bij de verbetering van de rechtspositie van de onroerende eigendom ». Doch de auteur heeft het niet bij deze louter theoretische beschouwingen gelaten. Hij heeft tevens, via analyses waarvan de Memorie van Toelichting ten onrechte geen gewag maakt, gepoogd het hier behandelde probleem direct te benaderen. Een gans hoofdstuk van deze opmerkelijke studie is immers gewijd aan de schade, teweeggebracht door de beperkingen van het eigendomsrecht, en aan het herstel van die schade. Hier werd het vraagstuk aangepakt « *de lege ferenda* ». Daar onze studie op een welbepaald doel is gericht, kunnen wij volstaan met erop te wijzen dat er voor dit door hem duidelijk omschreven vraagstuk « een begin van oplossing ligt in het beginsel van de gelijkheid der openbare lasten, waarop door de Raad van State de nadruk is gelegd » (blz. 223), en behoeven wij verder slechts enkele concrete gevallen als voorbeeld te citeren.

Deze zeer opmerkelijke studie kan nog een ogenblik onze aandacht gaande houden : wij vinden er een ontleding van de adviezen van de Raad van State, die alle ongunstig waren voor de benadeelde particulier. De ontleding leidt de indiener er overigens toe — en hierbij staan wij werkelijk in het brandpunt van de kritiek van ons standpunt uit, van het ontwerp n° 124 — het belang te waarderen van de adviserende bevoegdheid van de Raad van State. Hij schrijft inderdaad : « De doeltreffendheid van het hulpmiddel is daarentegen beperkt door de geringe omvang van de bevoegdheid die aan de Raad van State is toegekend ».

Wij menen dus te mogen schrijven dat de verantwoordelijkheid van artikel 3 van het ontwerp n° 124 ontoereikend is voor zover dit artikel zich bepaalt tot het overnemen van de bevoegdheid van een advies. Bedoelde tekst was bovendien overbodig. Wat meer is, er werd aangestipt in de opmerkingen van de Raad van State, afdeling wetgeving, dat artikel 3 een beperking zou kunnen invoeren van de bevoegdheid die de Raad van State krachtens zijn inrichtingswet bezit.

Indien artikel 3 ontoereikend is, dient men zich af te vragen of een andere regeling tot bescherming van de benadeelde burger de vrucht is van een overdreven inbeelding, dan wel of het niet een zekere steun zou vinden in de huidige rechtsleer.

II. — Huidige rechtsleer inzake urbanistische erfdienstbaarheden.

Laten wij vooreerst er aan herinneren, dat ons wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op de erfdienstbaarheden die voortvloeien uit de wetgeving inzake stedenbouw, en niet op de volledige regeling van de erfdienstbaarheden ten algemene nutte. Deze rechtstoffen staan echter in onderling verband, en, indien op ons gebied een stap verder werd gegaan, zou een algehele oplossing gemakkelijker kunnen tot stand komen.

Reeds in 1957 bestudeerde Professor De Visscher in grote trekken « Le régime administratif de la propriété privée » (Revue de l'Administration 1957, blz. 173).

Hij betoogt enerzijds dat « de grondgedachte volgens welke erfdienstbaarheid, in tegenstelling met onteigening, waardoor een bestanddeel van het vermogen verloren gaat, alleen hinder veroorzaakt, n'et meer volkomen te verdedigen valt » en anderzijds dat het van groot belang zou zijn « de kwestie van de vergoeding in haar geheel te herzien, om te vermijden dat de tegenwoordige ongelijke behandeling van eigenaars die door erfdienstbaarheden van dezelfde aard worden getroffen, blijft voortbestaan » (blz. 178).

Ook in 1957 wijdde Raadsheer Vauthier een studie aan het vraagstuk van « L'indisponibilité des biens et servitudes en matière d'urbanisme » (Revue de l'Administration,

l'Administration, 1958, p. 5). Il procède dans cette étude à une revue d'ensemble des servitudes urbanistiques et décrit les régimes d'indemnisation ou de non-indemnisation de chacune d'entre elles.

En suite de son analyse l'auteur posait le problème fondamental en ces termes : « Peut-on, dans l'état actuel du droit applicable en Belgique, rendre indisponibles les propriétés foncières, pendant un temps indéterminé, peut-être indéfiniment, dans des proportions telles que les propriétaires sont pratiquement privés de l'usage et de la disposition de leur bien, sans leur donner de compensation ? » Il se demandait dans quel sens il fallait s'orienter et voulait attirer l'attention de l'Institut des sciences administratives sur la nécessité de trouver une solution. N'allons certes pas au-delà de la pensée de M. Vauthier, mais soulignons cependant que toute prise de position sur le problème ne peut négliger le fait que si l'article 17 de l'arrêté-loi de 1946 n'établit aucun recours, nombreuses sont les dispositions légales qui ont organisé des recours divers, parfois extrêmement curieux. Plus spécialement certaines servitudes urbanistiques ont été munies de recours en faveur des particuliers lésés que l'on doit garder présents à l'esprit.

Enfin, M. le Professeur Dembour consacra à son tour une étude au : « Problème des indemnités en matière de servitudes légales d'utilité publique » (Revue de l'Administration, 1958, p. 53). Cette étude est directement consacrée au problème que nous voudrions résoudre. M. Dembour part de l'énoncé de la règle de non-indemnisation formulée par l'article 17 de l'arrêté-loi de 1946 : il analyse les motifs de la règle, en donne la critique. A son tour il reprend les servitudes diverses pour dégager un fondement aux droits à dédommagement établis par les lois spéciales. L'auteur, traitant la question « de lege ferenda » et en dehors de la connaissance du projet n° 124 envisage l'hypothèse, réalisée aujourd'hui en projet, de l'inclusion dans une loi future d'une compétence d'avis du Conseil d'Etat en cas de préjudice exceptionnel. Cette hypothèse exigeait une reprise de l'analyse de la jurisprudence d'avis du Conseil d'Etat et amène M. Dembour à dégager le caractère continuellement restrictif de la jurisprudence du Conseil d'Etat pendant la dernière décennie.

Les conclusions de cette étude sont claires et nettes : M. Dembour écrit en effet : « Les possibilités d'agir devant le Conseil d'Etat sur la base de l'article 7, § 1, de la loi du 23 décembre 1946 sont trop limitées et si d'aventure, un requérant obtenait quelque satisfaction de la part de la section d'Administration, il ne serait encore en possession que d'un avis dont l'autorité administrative pourra ne tenir aucun compte » (p. 61). Plus encore, il souhaitait : « Puisse le législateur de demain s'atteler résolument à cette œuvre de justice ».

Ce bref examen nous conduit ainsi au but assigné : la démonstration est faite, et par d'éminents maîtres du droit administratif, que le régime actuel est insuffisant et que le régime de l'article 3 le reste tout autant.

III. — Le droit à indemnité considéré comme droit administratif.

Nous sommes arrivés tout naturellement à la conclusion qu'il fallait reconnaître au particulier lésé par des servitudes urbanistiques un droit à indemnisation.

1958, blz. 5). In deze studie geeft hij een algemeen overzicht van de stedenbouwkundige erfdiensbaarheden en omschrijft hij de regelen die bij het al dan niet vergoeden ervan worden toegepast.

Aan het slot van zijn analyse stelt schrijver het fundamentele probleem voor als volgt : « Kan men in de tegenwoordige stand van het in België geldende recht grondeigendommen voor een onbepaalde en wellicht voor onbepaalde tijd in zulke mate onbeschikbaar stellen, dat de eigenaars praktisch het gebruik van en de beschikking over hun goed moeten derven, zonder hun een compensatie te verlenen ? » Hij vraagt zich af welke richting men dient uit te gaan en wenst de aandacht van het Instituut voor Bestuurswetenschappen erop te vestigen dat een oplossing moet worden gevonden. Laten wij echter niet verder gaan, dan de bedoeling van de heer Vauthier en er eenvoudig op wijzen dat men bij om het even welke stellingname tegenover dit probleem niet mag vergeten dat, hoewel artikel 17 van de besluitwet van 1946 geen enkel hoger beroep instelt, er talrijke wettelijke bepalingen bestaan waarbij hoger beroep van diverse en soms zeer eigenaardige aard wordt ingesteld. In het bijzonder tegen sommige stedenbouwkundige erfdiensbaarheden bestaan voor benadeelde particulieren mogelijkheden tot hoger beroep die men niet uit het oog mag verliezen.

Ten slotte wijdde ook professor Dembour een studie aan het « Problème des indemnités en matière de servitudes légales d'utilité publique » (Revue de l'Administration, 1958, blz. 53). Die studie houdt rechtstreeks verband met het probleem dat wij wensen op te lossen. Prof. Dembour gaat uit van de bij artikel 17 der besluitwet van 1946 gestelde regel, volgens welke vergoeding is uitgesloten : hij onderzoekt de redenen waarop die regel is gegrond en levert er kritische commentaar bij. Ook hij behandelt de verschillende erfdiensbaarheden om er een grondslag uit af te leiden voor de bij de bijzondere wetten ingevoerde rechten op vergoeding. Waar de auteur de kwestie « de lege ferenda » behandelt zonder kennis te hebben van het ontwerp n° 124, neemt hij de, thans ontwerp geworden, onderstelling onder ogen dat in een toekomstige wet aan de Raad van State bevoegdheid van advies wordt verleend in geval van uitzonderlijke schade. Voor die onderstelling moest de adviserende rechtspraak van de Raad van State opnieuw worden onderzocht en zo komt Prof. Dembour tot de conclusie dat de rechtspraak van de Raad van State tijdens de jongste tien jaren steeds een restrictief karakter heeft gehad.

De conclusies van de studie zijn zeer duidelijk : Prof. Dembour schrijft immers : « De mogelijkheden om bij de Raad van State in beroep te gaan op basis van artikel 7, § 1, der wet van 23 december 1946 zijn te beperkt en mocht een verzoeker toevallig enige voldoening krijgen bij de afdeling Administratie, dan zou hij nog niet meer hebben dan een advies, waarover de administratieve overheid heen kan stappen » (blz. 61). Meer nog, kij sprak de wens uit dat de wetgever van morgen dit werk van rechtvaardigheid vastbesloten moge ondernemen.

Zo leidt dit korte onderzoek ons tot het gestelde doel : het bewijs is geleverd, en wel door gezaghebbende auteurs op het gebied van administratief recht, dat de huidige regeling geen voldoening schenkt en het bepaalde in artikel 3 evenmin.

III. — Het recht op vergoeding als administratief recht beschouwd.

Wij zijn heel natuurlijk tot het besluit gekomen dat men aan de door de stedenbouwkundige erfdiensbaarheden benadeelde enkeling een recht op vergoeding diende te erkennen.

Le problème de la nature de ce droit et de sa configuration en technique juridique pourrait entraîner à des développements que l'objet même de notre proposition n'implique cependant pas.

Le droit doit-il être considéré comme un droit civil à réparation, ce qui entraînerait la compétence des tribunaux judiciaires d'une part et d'autre part l'attribution d'une indemnité dès constatation de la lésion du droit de propriété.

L'énoncé de ces conséquences suscite immédiatement une hésitation : nous avons rencontré en cours de route des droits à indemnisation, le préjudice exceptionnel et l'absence de recours. Il paraît bien que la solution de droit civil n'est pas adéquate. Au demeurant on ne voit pas quel principe de droit civil serait applicable sinon l'article 1382. Encore serait-il audacieux d'imputer l'aménagement du territoire comme constitutif de faute dans le chef de l'administration.

Il semble bien plutôt qu'il faille se tourner vers le droit public et vers le droit administratif pour découvrir la qualification la plus adéquate du recours du propriétaire lésé.

Dans le cadre de ce droit, en effet, un grand principe fut dégagé naguère par feu notre Maître M. le Professeur René Marcq dans son étude sur la « Responsabilité de la puissance publique ». C'était le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Ce principe est entré dans notre droit, dans nos textes et dans les principes généraux de notre droit ainsi que la lecture de la jurisprudence du Conseil d'Etat si souvent le dégage.

Le principe de l'égalité des charges est la traduction en droit positif du principe de solidarité sociale.

Par d'autres voies d'ailleurs nous pouvons entrevoir que seule une solution de droit administratif doit être recherchée.

En effet, l'examen comparatif des solutions légales spéciales en matière de dédommagement a fait apparaître qu'il se dégage des solutions diverses que la source de ces solutions favorables au propriétaire lésé se trouve non dans le respect de son droit en tant que tel, par la protection que donne le principe inspirateur de l'article 1382, mais dans le respect d'un principe d'équité, ou la recherche d'un point d'équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt privé.

Cet examen a fait apparaître le caractère inadéquat du régime proposé dans le projet n° 124. L'article 3 du projet apparaît inefficace : article inutile en ce que dès à présent le Conseil d'Etat est compétent pour statuer par voie d'avis; article insuffisant en ce que le Conseil d'Etat, jusqu'à présent, n'a pu accueillir aucune demande dans le cadre de sa compétence d'avis, article insuffisant enfin en ce qu'il ne donne au particulier lésé qu'un simple avis sans valeur obligatoire pour l'administration.

Nous avons plutôt abouti à la reconnaissance d'un droit administratif à indemnisation.

C'est par cette qualification que le droit à indemnisation se situe le mieux dans une optique de droit public : il y trouve sa solution juridictionnelle.

Ceci nous mène à un dernier ordre de considérations relatives au recours proprement dit.

Het vraagstuk van dit recht en van zijn technisch-juridische vorm zou kunnen leiden tot een uiteenzetting welke evenwel buiten het voorwerp van ons voorstel ligt.

Dient dit recht te worden beschouwd als een burgerlijk recht op vergoeding, hetgeen tot gevolg zou hebben de bevoegdheid van de rechtbanken, enerzijds, en anderzijds, de toekenning van een vergoeding in geval een benadeling van het eigendomsrecht wordt vastgesteld.

De opsomming van deze gevolgen doet onmiddellijk een aarzeling rijzen : wij zijn op onze weg komen te staan tegenover rechten op vergoeding, uitzonderlijke benadeling en het gebrek aan hoger beroep. Het lijkt wel dat de op het burgerlijk recht gesteunde oplossing niet voldoet. Overigens ziet men niet in welk beginsel van het burgerlijk recht, tenzij artikel 1382, hierbij zou kunnen gelden. Het ware evenwel gewaagd te beveren dat de ruimtelijke ordening van het grondgebied een fout is vanwege het bestuur.

Blijkbaar dient men veeleer zijn toevlucht te nemen tot het administratief recht om de meest geschikte kwalificering van het hoger beroep van de benadeelde eigenaar te vinden.

In het raam van dit recht werd vroeger een groot beginsel vooropgezet door wijlen onze meester, Professor René Marcq, in zijn studie over de « Responsabilité de la puissance publique ». Het was het principe van de gelijkheid der burgers ten opzichte van de openbare lasten.

Dit beginsel heeft ingang gevonden in ons recht, in onze teksten en in de algemene beginselen van ons recht, zoals dit uit de lezing van de rechtspraak van de Raad van State zo dikwijls blijkt.

Het principe van de gelijkheid van lasten wordt in het positief recht vertolkt door het beginsel van de maatschappelijke solidariteit.

Langs ander middelen komen we trouwens ook tot de slotsom, dat slechts een oplossing in het administratief recht dient gezocht.

Zoals immers blijkt uit het vergelijkend onderzoek van de bijzondere wettelijke oplossingen inzake schadevergoeding, is het uit de onderscheiden oplossingen af te leiden, dat de aanleiding van deze voor de benadeelde eigenaar gunstige oplossingen niet is de eerbiediging van zijn recht op zichzelf, ingevolge de bescherming verleend door het principe dat aan artikel 1382 ten grondslag ligt, maar de eerbiediging van een beginsel van rechtvaardigheid of het zoeken naar een evenwichtspunt tussen het openbaar belang en het privaat belang.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de in het ontwerp n° 124 voorgestelde regeling niet geschikt is. Artikel 3 van het ontwerp lijkt ondoeltreffend : het is onnodig vermits de Raad van State reeds nu bevoegd is om bij wijze van advies uitspraak te doen; het is ontoereikend vermits tot hiertoe geen enkel verzoek bij hem aanhangig gemaakt werd in het kader van zijn adviserende bevoegdheid; ontoereikend artikel, ten slotte, daar het aan de benadeelde particulier slechts een advies verstrekt, dat voor het Bestuur niet bindend is.

We zijn veeleer gekomen tot het erkennen van een administratief recht op schadevergoeding.

Zo omschreven vindt het recht op schadevergoeding het best zijn plaats in de wijze waarop men zich het publiek recht voorstelt : zodoende wordt een jurisdictionele oplossing aan dit recht gegeven.

Aldus komen we tot een laatste reeks overwegingen betreffende het eigenlijk hoger beroep.

IV. — Le recours juridictionnel.

La qualification donne tout d'abord la solution de fond.

En effet, la doctrine a dégagé que le particulier peut difficilement être muni d'un recours ordinaire de droit civil : elle a dégagé que le législateur, lorsqu'il a reconnu le principe de l'indemnisation, s'est fondé, non pas sur la lésion du droit de propriété, mais sur des considérations d'équité.

Cette équité ne signifie-t-elle pas l'ensemble des considérations relatives tant à l'intérêt public qu'à l'intérêt privé : cette équité n'est-elle pas l'équilibre des intérêts en présence ?

Le concept est peut-être large : il ne l'est pas davantage cependant que celui de dommage exceptionnel proposé par le projet.

La qualification donne enfin une solution de juridiction.

Il n'est pas dans le propos de ce développement justificatif de rouvrir la querelle de la systématisation des droits civils et politiques, ou des droits politiques et administratifs. La littérature du sujet est connue : nous croyons, *de lege ferenda*, qu'elle devra se développer considérablement dans notre droit, dans l'opération de mise en ordre de notre contentieux administratif. Le droit à l'indemnisation nous paraît donc être un droit administratif — ou si l'on préfère un droit politique. Ce recours peut donc être confié à des juridictions désignées par la loi, au prescrit de la Constitution.

La juridiction la mieux adéquate nous paraît être le Conseil d'Etat.

Sans doute l'idée générale de notre proposition rejoint-elle l'idée générale qui confiait une compétence d'avis au Conseil d'Etat : s'il est le meilleur juge pour donner avis, sa qualité ne sera moindre s'il est appelé à juger.

Nous avons en effet rejeté la conception du droit civil, nous avons rejeté la compétence d'avis et la conception ancienne du Ministre-Juge : nous aboutissons ainsi à établir, en la matière précise qui nous occupe, un contentieux de juridiction.

Le temps des timidités, qui se justifiaient peut-être lorsqu'il s'agissait de créer un ordre juridictionnel administratif nouveau dans notre ensemble institutionnel, est aujourd'hui largement dépassé.

Nous croyons qu'une compétence d'arrêt doit être accordée au Conseil d'Etat.

C'est ici l'aboutissement de notre justification : la lésion d'un droit administratif est soumise, pour être jugée, à un Juge administratif : le Conseil d'Etat. Celui-ci, en fonction du critère de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, devra statuer en équité, c'est-à-dire en effectuant la pesée des divers intérêts en jeu.

Dans le respect des intérêts légitimes des pouvoirs publics d'une part, de ceux des citoyens d'autre part, sans que ni les uns ni les autres ne s'enrichissent injustement au détriment les uns des autres, pourra être poursuivie, à la satisfaction de tous, une politique d'urbanisme et d'aménagement du territoire qui sera acceptée par tous.

IV. — Het juridictioneel beroep.

De omschrijving verstrekt vooreerst een oplossing wat de grond betreft.

Volgens de rechtsleer is het inderdaad niet mogelijk de particulier het gewoon burgerrechtelijk beroep te verschaffen; ze heeft uitgewezen dat de wetgever, wanneer hij het principe van schadevergoeding heeft erkend, niet op de schending van het recht van eigendom, maar op overwegingen van billijkheid gesteund heeft.

Slaat deze billijkheid niet op de gezamenlijke overwegingen, zowel met betrekking tot het openbaar als tot het particulier belang : is deze billijkheid niet gelegen in een juist evenwicht van de diverse betrokken belangen ?

Het concept is wellicht nogal ruim, doch niet ruimer dan dat van de uitzonderlijke schade, zoals voorgesteld in het ontwerp.

Ten aanzien van de jurisdictie brengt ten slotte de kwalificatie een oplossing.

Het ligt geenszins in onze bedoeling met deze verantwoording de strijdvrage van de systematisering van de burgerlijke en politieke rechten, of van de politieke en administratieve rechten, weer op het tapijt te brengen. De literatuur dienaangaande is voldoende gekend : wij menen, *de lege ferenda*, dat zij zich in ons recht en in de pogingen, om orde te brengen in onze administratieve geschillen nog aanzienlijk moet ontwikkelen. Het recht op schadeloostelling lijkt ons derhalve een administratief recht te zijn, of — indien men zulks verkiest — een politiek recht. Het hoger beroep in kwestie kan dus worden toevertrouwd aan rechtsmachten die in de wet worden aangeduid, volgens de voorschriften van de Grondwet.

De rechtsmacht die in dit verband als het meest geschikt voorkomt, is de Raad van State.

Ongetwijfeld is de algemene strekking van ons voorstel in overeenstemming met de leidende idee, op grond waarvan aan de Raad van State een adviserende bevoegdheid werd toegekend : is de Raad van State het aangewezen orgaan om advies te verstrekken, dan zal hij niet minder bevoegd zijn om een oordeel te vellen.

Wij hebben de notie van het burgerlijk recht van de hand gewezen, wij hebben ook de adviserende bevoegdheid en de vroegere opvatting van de Minister-Rechter terzijde geschoven : zo komen wij ertoe, in de aangelegenheid die ons hier bezighoudt, een instantie voor geschillen in het leven te roepen.

De tijd van de angstvalligheid, die wellicht verantwoord was toen men een nieuwe administratieve rechtsorde tot stand moest brengen in het geheel van onze instellingen, is thans voorgoed voorbij.

Wij menen dat aan de Raad van State de bevoegdheid moet worden gegeven om arrest te wijzen.

En hier komt onze verantwoording tot haar logische conclusie: de schending van een administratief recht wordt ter berechting voorgelegd aan een administratief rechter : de Raad van State, die, geleid door het criterium van de gelijkheid der burgers ten opzichte van de openbare lasten, recht zal moeten spreken naar billijkheid, dit betekent een tegen elkaar afwegen van de verschillende belangen die op het spel staan.

Met eerbiediging van de gewettigde belangen, zowel van de overheid als van de burgers dat een van beide partijen zich op onrechtvaardige wijze ten nadele van de andere verrijkt, zal aldus op het gebied van stedenbouw en ruimtelijke ordening een beleid kunnen worden gevoerd dat allen voldoening schenkt en door allen wordt aanvaard.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article 17 de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation est modifié comme suit :

La phrase finale « elles ne donnent lieu à aucune indemnité » est remplacée par « elles donnent lieu à indemnité dans les conditions précisées ci-après ».

Art. 2.

A la même loi est inséré un article 17bis, libellé comme suit :

Les demandes d'indemnité à charge des autorités administratives sont introduites devant le Conseil d'Etat par toute partie intéressée.

Le Conseil d'Etat se prononce, en Section d'administration, par voie d'arrêt motivé en équité, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé.

Les règles de procédure applicables sont celles de la Section d'administration.

WETSVOORSTEL

Eerste artikel.

Artikel 17 van de besluitwet van 2 december 1946 betreffende de stedenbouw wordt gewijzigd als volgt :

De laatste volzin « deze voorschriften geven generlei aanleiding tot vergoedingen » wordt vervangen door « deze voorschriften geven aanleiding tot vergoeding onder de hieronder bepaalde voorwaarden ».

Art. 2.

In dezelfde wet wordt een artikel 17bis ingevoegd, dat luidt als volgt :

De eisen tot vergoeding ten laste van de administratieve overheid worden door iedere belanghebbende partij bij de Raad van State ingediend.

De Raad van State doet in zijn Afdeling Administratie, uitspraak bij een naar billijkheid met redenen omkleed arrest, met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang.

De toepasselijke procedureregels zijn die van de Afdeling Administratie.

M. PIRON.
W. DECLERCQ.
C. CORNET.